

基礎構造改革と自治体福祉計画

岡 崎 祐 司

〔抄 録〕

社会福祉基礎構造改革は新自由主義を背景にした社会福祉サービスの市場化・営利化を進める改革であり、それに利用者本位、選択の自由など市民主義的福祉観にもとづく改革志向を接合したものである。しかし、この改革が欠落させているのは戦後福祉行政における集権システムの改革である。社会福祉における集権構造は、機関委任事務の時代だけではなく社会福祉八法改正後も継続しており、福祉計画の策定手法を通しても継続している。社会福祉基礎構造改革は地方分権を課題として設定しておらず、社会福祉法に規定された地域福祉計画も分権的とはいえない。

キーワード 社会福祉基礎構造改革，市場化，福祉行政，地方分権，福祉計画

1. 社会福祉基礎構造改革 営利化・市場化の視角と分権・自治の視角

本論文は社会福祉の基礎構造とはなにか、社会福祉基礎構造改革において福祉行政の集権体制、地方分権化はどのように議論されてきたのか、そして社会福祉法における地域福祉計画は分権改革とどうかかわるのかを明らかにし、自治体福祉計画の基本的視点を提起しようとするものである。

現段階で、介護保険制度の導入（1998年）、社会福祉事業法の改正（社会福祉法）と障害者の支援費制度の導入（2000年）に結実している社会福祉基礎構造改革をどう読み解くか、またどう評価するかについては社会福祉研究者の間でもけっして一様ではない。これが、社会福祉にとっての前進・発展なのか、それとも後退・改悪なのか、見解は対立している。そもそも、社会福祉の基礎構造とはなにかさえも自明のことではない。この改革の震源地を社会福祉内部に見出すのか、それとも規制緩和、市場化を求める経済界と財政削減をねらう政府という外部に見出すのかによっても評価は異なる。

社会福祉基礎構造改革に厳しい評価をむけている浅井春夫氏は、この改革の特徴を四つにまとめている。第一にこれまでの社会福祉供給体制における公立、社会福祉法人という原則に対して民間営利企業の参入を認めること、第二に社会福祉サービスの提供・給付制度としての措

置制度から民法上の契約制度へ転換させること、第三に利用者の費用負担における「応能負担」から「応益負担」体系へ転換させること、第四に社会福祉を社会権的生存権保障の体系から、契約制度を合理化させるための手続き的権利擁護へ限定化すること、である。そのうえで基礎構造改革の問題点として、社会福祉に競争原理を導入することで優勝劣敗の法則が貫徹する、生活が困難で経済的に貧困な層が排除され逆選別の可能性が高い、契約制度により利用料が高騰する、競争が激化すると地域におけるネットワークの視点を欠如させ、自治体の役割を後退させる、競争による事業体の経営効率追求が業績主義、マニュアル化をすすめ福祉労働の質を低下させる、過疎地などが低福祉・非選択的状況におかれる、市場競争における倒産という決定的問題を避けられない、という七つを指摘し「権利としての社会福祉」を空洞化させる改革だと批判している⁽¹⁾。社会福祉の市場化・営利化に基礎構造改革の全てが収斂されているとすれば、浅井氏の指摘は正鵠を得たものといえよう。

一方で、社会福祉基礎構造改革の推進を強く主張する論者は、次のように説明する。措置制度というわが国独特の社会福祉サービス供給制度は社会福祉の基礎構造として位置してきたのだが、措置制度擁護論は市町村が公的責任でいつも正しいことをしてくれるという公万能論にたつものであり、自ら受ける社会福祉サービスは自ら決定する「自己決定権」が人権の基本であるとするならば、その決定を市町村に丸投げする措置制度は改革すべきである⁽²⁾。

措置制度は戦後改革期の特殊なシステムにすぎないとする措置制度批判者の主張には、措置制度の歴史的役割と発展経過の認識をめぐって同調できない。しかし、パターンリズムに対する自己決定権の確立ということが社会福祉基礎構造改革のねらいであるとするならば、この改革は支持されるべきものである。ところが残念なことに、現実の社会福祉制度改革は、パターンリズムに対する人権としての自己決定の確立ではなく、市場における財の選択をめぐる自己決定の追求であり、その結果に対する自己責任を市民に求めるにすぎない。

しかし、改革論者の主張をごまかしと一方的に切り捨てるわけにもいかないだろう。社会福祉基礎構造改革は新自由主義の構造改革の一環を構成し、市場化・営利化をめざす改革という性格もっているが、市民サイドからの福祉要求にこたえる市民主義的な福祉への回答という性格ももっている。競争主義の激化と社会不安の拡大に対する精神装置としての社会福祉の活用による社会統合という意味合いからだけではなく、地域における市民の要求水準と参加能力の高まりから、それに表面的であれ合致した改革の面があることも否定できない。そのうえで、社会福祉「基礎構造改革」が改革の対象としていない構造、すなわちわが国の財政構造、中央集権的な福祉行政の構造、請求権や手続き的権利を中心にした具体的な権利保障システムの構造こそが、実は市民要求に合致する改革課題であり、まさにそれが改革課題になっていないために、この改革は市民サイドからの福祉要求にこたえることができないという問題を抱えている。

社会福祉の市場化・営利化が押し寄せるなかで、社会福祉の人権原理・共同原理を発展させ

る原動力とそれを掘り崩すベクトルを対抗的にとらえるならば、地域における社会福祉経営・社会福祉労働の課題・役割は「市民の生活を守る予防・防衛機能」、社会福祉における不正・腐敗・矛盾などに対する「民主主義にもとづく是正機能」、住民の共同づくりや協同への発展の場として、また具体的な情報・手続きなどの権利を保障する「拠点機能」の三つからクローズアップすることができる⁽³⁾。

自己決定権や選択の自由など市民主義的福祉観に彩られている社会福祉基礎構造改革は、底流には市場化・営利化が流れており、社会福祉の効率化・コストダウンを前提にしている。しかし、自己決定権や選択の自由は、福祉行政の官僚主義批判と一体となっており、うたがわれている。

一見すると個人の問題に設定されがちなこれらの課題は、地方自治の課題であり、地域における福祉のありかたの問題である。市民が社会福祉サービスをどのように選択するのかはその地域における社会福祉サービスの整備と供給システムがどうなっているかにかかわり、社会福祉サービスをどう利用するのかの決定権はその地域でどのように生活し続けるかにかかわる問題だからである。したがって、地方分権や地方自治とのかかわりで現行の社会福祉基礎構造改革の論理展開と装置を明らかにする視角が必要であり、公共・共同を土台にする分権型の地域福祉の構想を練ることが求められる。

2. 社会福祉の基礎構造改革とはなにか

ところで、社会福祉基礎構造改革ということばは、いったいどこから生み出されたのであろうか。また、そのコンセプトはそもそもどのようなものだったのだろうか。

社会福祉基礎構造改革ということばが最初に使われたのは、厚生省（当時）の設置した「社会福祉事業等のありかたに関する検討会」の「社会福祉の基礎構造改革について（主な論点）」（1997年11月25日）（以下、「論点」）であろう。この検討会は、社会福祉事業の見直し作業のためのポイントを検討したもので、この「論点」を中央社会福祉審議会（当時）に提出した。中央社会福祉審議会はこの論点をもとに社会福祉事業法の改正に着手すべく中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会を設置し、1998年6月17日には「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（以下、「中間まとめ」）をまとめ、これをもとに社会福祉事業法の改正作業が行われたのは周知のとおりである。

「論点」では、社会福祉の基礎構造を、「社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所など」としている。そして、「中間まとめ」も社会福祉の基礎構造とは何かについては同様の認識を示している。この社会福祉事業の範疇には、社会福祉事業の種類、区分、規制、質はもちろん行政による供給形態、市民にとっては利用形態が含まれ、その主軸として措置制度が位置づけられている。「論点」、「中間まとめ」とも少子化・高齢化の進展、核家族化・女性の社会進出にともなう家族機能の変化による「福祉需要の増大・多様化」を前提に、「行政処分による一律のサー

ビス提供」(論点),あるいは「サービスの対象者に対し行政庁の判断によりサービスを提供する仕組み」(「中間まとめ」)と解される措置制度では福祉需要の変化に対応できないとして、「契約による利用制度」すなわち「個人がサービスを選択し、それを提供者との契約により利用する制度を基本とし、その費用に対しては、提供されたサービスの内容に応じ、利用者に着目した公的助成を行う」(「中間まとめ」)という制度に転換すべきだとしている。もっとも、介護保険法は1997年に成立しているのであって、すでに基礎構造改革でいう「契約による利用制度」はすすんでいたのである。

改革の推進役が措置制度の解体を意図している以上、民間社会福祉事業における収入構造は公費としての措置費から利用者の払う料金を主とするようになり、措置の判定を担ってきた福祉事務所の改革も射程に入ることは当然の帰結である。その意味で、社会福祉事業に続いて社会福祉法人、福祉事務所が検討の俎上にのぼることは理解できる。

しかし、はたして社会福祉事業、社会福祉法人、福祉事務所が社会福祉の基礎構造のすべてなのだろうか。措置制度が戦後社会福祉サービスの供給構造の中心を担っていたことは明らかであり、その意味で基礎構造とされることは了解できる。しかし、社会福祉法人、福祉事務所はむしろ“上部構造”というべき存在ではないだろうか。社会福祉法人は、憲法第89条との関係で措置費を受けて公的な社会福祉事業を運営する前提で、民法の公益法人とは別途に設けられたものである。また、福祉事務所も機関委任事務を主軸にした社会福祉行政の事務配分を前提に設置されたものである。つまり、措置制度、社会福祉行政という基礎のうえで、相対的に独自の展開と仕組みを形成してきたのが社会福祉法人や福祉事務所であって、基礎構造と位置づけるよりは上部構造とみなすほうが妥当であろう。

実は、「論点」も「中間まとめ」も、戦後の社会福祉の基礎構造とはなにかについて、正面から明らかにしている部分はない。いいかえれば、戦後の社会福祉の基礎構造を考える場合に落とすことのできない日本国憲法第25条、国と地方自治体の関係を含めた福祉行財政の責任と構造全体は位置づけられていないのである⁽⁴⁾。そのため、論理の展開上、措置制度が基礎構造の代表とされてしまい、問題や立ち遅れの要因はすべて措置制度に求められ、その解体とそれに変わる契約利用システムの導入を行いさえすれば、「福祉需要の増大・多様化」に対応できるという一種の錯覚を招く論理展開になっている。もっと、大袈裟に言えば戦後社会福祉といった場合の、“戦後的”なものが措置制度に一面化されてきたといってもよいだろう⁽⁵⁾。そのために社会福祉における“戦後的”なものが含んでいた人権保障、民主主義、公的責任、地方自治などの意義が捨象されたまま、改革の論理構造が作りだされている。措置制度の解体が社会福祉における“戦後的”なものに与える影響や意味が明らかにされていないのである。実際の制度改革をみても、改革すべき構造と堅持すべき構造さえ区別されずに改革が進展している。

憲法25条は、社会福祉の存在意義であり目的である生存権を規定するものであって、現実の

社会福祉のあり方だけではなく改革の方向をも指し示す羅針盤であり、社会福祉の基礎をなす。国・地方自治体の財政責任や福祉行政は、社会福祉の供給システムや実践、市民活動が展開する基礎構造である。憲法 25 条は堅持すべき構造であり、地方自治も推進すべき構造である。国民負担の増大・収奪機能が強化され生活資本より多国籍企業のための競争強化政策が優先される財政構造は改革の対象であり、集権的な社会福祉行政も改革すべき対象である。社会福祉基礎構造改革の必要性の根拠とされる自己決定、選択の自由、福祉需要の増大・多様化に対応していこうとするならば、憲法 25 条、福祉優先の財政、地方分権・地方自治といったものを揺るぎない基礎構造として構築する必要がある。

それらは、社会福祉基礎構造改革の議論の過程で失念されてしまったのであろうか。というよりも、「具体的なサービスの提供に当たっては、利用者の選択を尊重し、その要望とサービス供給者の都合とを調整する手段として、市場原理をその特性に留意しつつ幅広く活用していく必要がある」（「論点」）としているように、自己決定や選択、対等な関係、サービスの質の確保は、市場原理の調整に委ねることで合理的に解決できるとしてきたのである。これでは、社会福祉の発展を制約している構造を改革するものとはいいいがたい。

3. 社会福祉基礎構造改革は地方分権を課題にしていない

（1）避けられた集権的福祉行政の改革

社会福祉「基礎構造改革」が提起するのは、市場原理の活用だけではない。「中間まとめ」では、改革の基本的方向を「サービスの利用者と提供者との「対等な関係」、利用者本位から保健・医療・福祉の総合的サービスを生活関連分野と連携して効率的に提供する体制を地域で構築する「地域での総合的な支援」、幅広い需要にこたえるための「多様な主体の参入促進」、利用者の選択を通じた適正な競争促進、市場原理の活用によるサービスの「質と効率性の向上」、サービス選択を可能とするために内容や評価の情報を開示する事業運営の「透明性の確保」、増大する社会福祉の費用の「公平かつ公正な負担」、自助、共助、公助があいまった地域に根ざした「福祉の文化の創造」、の七つにまとめている。さらに「改革の具体的内容」では、規制緩和、社会福祉法人会計の見直し、権利擁護制度の創設、第三者評価、地域福祉計画の策定、社会福祉協議会、共同募金、民生委員・児童委員をとりあげている。こうしてみると、市場による調整を基本にした「契約による利用制度」化にむけて最小限必要な改革をうちだしていたことがうかがえる。

厚生省の審議会という性格上、財政責任に踏み込もうとしないことは予想の範囲である。しかし、1993 年の衆議院及び参議院における「地方分権の推進に関する決議」を皮切りにいわゆる「地方分権改革」が動き始め、当時としては地方分権推進委員会の勧告が相次いでだされるという状況のなかにありながら、これと関連させて戦後社会福祉行政の集権体制をどう改革す

るか、社会福祉における地方自治をどう保障するかという問題意識は「論点」にも「中間まとめ」にもまったく見受けられないことは、この改革が地方分権をテーマにしていなかったことを如実に示している。「地域福祉計画」、「福祉事務所等行政実施体制」は分権型の福祉行政をどうつくるかという視角からの課題設定ではない。しかし、“老人、障害者、児童といった対象者ごとに策定されている計画を統合し地方自治体が主体となる地域福祉計画”（「中間まとめ」）を策定するとすれば、老人、障害者、児童といった対象者ごとに形成されている既存の福祉行政の集権的枠組み自体が改革されなければならないはずである。

周知のとおり、「中間まとめ」が出された後に社会福祉「基礎構造改革」は公的責任の後退、社会福祉の市場化・営利化につながるという批判が強くあがった⁽⁶⁾。これを配慮したこともあって、「社会福祉基礎構造改革を進めるに当たって」（1998年12月8日）という中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会の「追加意見」がだされた。しかしここでは、「この改革では、国及び地方公共団体は、それぞれの役割に応じ、利用料助成やサービス供給体制の整備などを通じて国民に対する福祉サービス確保のための公的責任を果たすことになっており」批判はあたらないと公的責任後退批判を強く意識しているが、地方分権改革については言及していない。「改革を進めるに当たっては、具体的な実施に当たる地方公共団体等の実施体制や財源確保に支障が生じないように十分に配慮する必要がある」としているが、これもこれまでの社会福祉における国・地方自治体の“政府間関係”を見直し、事務の自治化やそれにとまなう財政調整制度の拡充、財源の委譲あるいは地方自治体の課税権強化、などと連動している指摘ではない。社会福祉政策や行政実施体制そのものを利用者本位の視点で見直し、政策形成や行政実施過程に住民参加を求め、社会福祉政策を官僚主導から市民本位に改革する議論ではないのである。

（2）市場化と契約制度にシフトした社会福祉法

こうした検討経過を経て社会福祉事業法から社会福祉法への題名改正と身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法など八つの法律の改正を含んだ「社会福祉の増進のための社会福祉事業法等の一部を改正する等の法律」が成立、施行（2000年6月）された。その主な内容は、社会福祉サービスの利用制度化、支援費制度の導入、利用者保護のための制度、地域福祉権利擁護制度や苦情解決制度などの創設、社会福祉法人の設立要件緩和や運営の弾力化、地域福祉計画の策定などである⁽⁷⁾。

あらためて「中間まとめ」と社会福祉法をつき合わせてみると、社会福祉「基礎構造改革」が社会福祉を市民主義的な福祉観（色）で彩りながら、市場原理による調整システムへ移行させる巧みな改革であることがわかる。その中心概念は契約、利用者本位、自己決定、事業者との対等などであり、そうした概念の前提には一人の消費者としての対象像が設定されている。生活の自己責任原則を背負った市民は、介護などのニーズが発生した場合、自らの選択によってサービスを消費する。消費者として専門サービスを個別に消費するだけでは充足されない欲

求については、住民の主体的参加による共助の活動でカバーするという構図が成立している。だが、この構図はまぎれもなく市場化の構図である。社会保険からの給付を受ける資格をもつ消費者が多様化された事業者の周囲に存在し、その消費者は社会連帯によってリスクを分散する社会保険システムの保険料負担を強制されている。しかし、この構図では、貧困や生活困難をかかえ、保険料負担に参加できない者は福祉サービスの消費者になることはできない。社会福祉基礎構造改革は「公的責任を核に給付事業の実施体制として構築されてきた従来の社会福祉システムを市民主義的な社会連帯システムに再編していく」⁽⁸⁾ 改革といわれているが、その連帯に加わるには経済的能力という参加資格が必要であり、給付の増大・財政の抑制にともなって保険料・利用料が引き上げられるため参加資格のハードルは高くなっていくという矛盾をかかえている。

ふりかえってみると、社会福祉基礎構造改革の前段ともいえるべき改革は1980年代から始まっている。いわゆる社会福祉改革は、当初、第二次臨時行政調査会とそれにもとづく行財政改革に対する同調、防戦などという性格をもっていたが、1990年代以降は大企業のグローバル化を背景に既存の社会システムの解体・再編と市場化、政府の財政削減を強行する新自由主義の改革の一環を構成する改革として展開している。一方で、社会福祉における国民要求の質的变化と市民としての福祉への参加経験を基礎にし、多様化、分権化、普遍主義化、地域化などと表現される潮流が新たな社会福祉の段階を模索してきた。

かつて社会福祉改革論をリードしてきた三浦文夫氏は、既存の社会福祉制度の基本的問題点を二つ挙げた⁽⁹⁾。第一に、国と地方の関わり方において国（政府）主導型の社会福祉として構築されていること、第二に公私役割分担の軸でみると行政主導（時には行政支配型とすらいえる）の制度枠組みと事業経営原則が確立していることである。だからといって三浦氏は地方主導と市民主導に転換するべきだと明確にしているわけではないのであるが、これら二つが改革すべき課題だとすると、社会福祉法はどう評価できるのであろうか。市場原理の導入は地域における社会福祉サービス供給空間において行政の直接的供給責任を後退させ、規制緩和によって社会福祉事業者の経営原則を変化させている。しかし、市場化によって行政主導を市民主導にするというテーマ設定や国（政府）主導から地方主導へ転換させようという観点は、社会福祉基礎構造改革のなかにも社会福祉法のなかにもみうけられない。

本論文の観点とは異なるが社会福祉法については、社会福祉基礎構造改革推進論からみても不徹底、不十分という評価もだされている。規制緩和や分権化（自治事務化）がすすめられるなかで、社会福祉法や他の法律をそれに対応させることが真の構造改革だとする立場からは、社会福祉法への改正は基礎構造の改革とは読み取ることができない、むしろ基礎構造の維持・堅持であり、ましてや新しい公私関係を形成するものではないとさえみなされている⁽¹⁰⁾。

しかし、措置制度から契約による利用制度化はそれ自体としては行政の役割を後退させた社会福祉制度の転換である。新自由主義の改革として社会福祉のような公共領域に市場原理を導

入した点で介護保険制度も支援費も新しい原理の導入であり、財政的にも国、地方自治体の負担から国民相互の負担強化へシフトしている点では大きな改革である。したがって、「改正法は利用する側の人間の尊厳を重視する観点から抜本的改革を行っている」⁽¹¹⁾ などとする読みの浅い過大評価の誤りは免れているものの、“維持・堅持”という特徴づけは社会福祉制度の転換を正確に示すものではない。しかし、社会福祉法までの一連の改革が実は分権化を主題にしたものではなかったことはそのとおりである。

４．統制された分権化と福祉計画行政による地方統制

（１）集権・分権の視角からみた福祉行政の変遷

もっとも、これまでの社会福祉改革は分権化とまったく無縁だったというわけではない。集権と分権という視角で社会福祉行政の変遷をふりかえると次のようにとらえられる。いうまでもなく、戦後の社会福祉行政においては対象者の社会福祉施設への入所を主眼とした措置という行政処分が、厚生大臣（当時）から都道府県知事ないしは市長への機関委任事務として実施されてきた。社会福祉に限らず機関委任事務は戦後の行政機能の拡大にともない増加し、地方議会の関与がなく首長を主務大臣の指揮監督化におくことから、事実上地方行政を国の下部機関に置くもので、地方自治体の自主性を損ない国の下請け化を促進する中央集権体制の典型として批判されてきた。同時に委任事務である以上、社会福祉施設最低基準を前提に措置の実施による経費は地方財政法上の国庫負担金として国が 8/10 などの高い負担割合を維持してきた。

しかし、臨調行革路線のもとで財政再建の名目で“高率補助金の削減”が政府によって実施される。1986 年の「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」で暫定処置として実施された政府の負担削減は、1989 年の「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」で事実上、恒久的な処置とされた。こうした政府の財政責任の後退に並行して、社会福祉の機関委任事務が「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（1986 年、施行は 1987 年）によって団体事務化された。この時点で団体事務化されたのは、老人ホームへ入所措置、保育所への入所措置、身体障害者更生援護施設への入所措置、精神薄弱者援護施設への入所措置など社会福祉サービスの主要なものがほとんどが含まれていた。ここでいう団体事務は、決して厚生省から首長への団体委任事務ではない。いまだに、86 年団体事務化法を団体委任事務と誤って解釈している論者も絶えないが⁽¹²⁾、地方自治体の自治事務と読まなければならない。にもかかわらず、団体事務化にともなって改正された老人福祉法、児童福祉法などには、社会福祉施設への入所措置などの事務について「政令で定める基準により条例でさだめるところにより」と規定し直されたのである。

社会福祉施設への入所を自治体の事務に委ねたにもかかわらず、政令による基準で地方自治体を統制し、その基準の維持についての責任と必要な財政負担は地方自治体につけ回していく。

なにより「政令で定める基準」は措置費の清算基準であった。「政令で定める基準」は政府による全国的な福祉行政水準の維持についての責任であるという好意的な解釈もあるようだが、だとするならば社会福祉施設最低基準を抜本的に引き上げ、地方への財源委譲や社会福祉関係の財政調整制度の改善（地方交付税）を同時に追求しなければその意図は貫徹しない。あるいは、対象別に設置される施設やサービスを、地域の実情に応じて柔軟に設計できるという制度枠組みの改革が伴わなければならない。つまり、こうした改革は財源保障を伴わない事務の再配分であって、全国的な福祉行政水準の維持の後退であり、統制であって分権ではない。この動きこそ、厚生省による「財政責任なき基準行政とそれによる行政統制」⁽¹³⁾と指摘されるものである。

（2）福祉計画における集権モデルの形成

その後、1989年の中央社会福祉審議会、身体障害者福祉審議会、中央児童福祉審議会の合同委員会（合同企画分科会）による「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」（1989年3月）が厚生大臣に提出され、社会福祉八法改正（老人福祉法等の一部を改正する法律）が行われる。その柱は、社会福祉各法における在宅福祉の位置づけの明確化、措置権限の町村への委譲とそれにより市町村において在宅福祉・施設福祉の一元的提供体制をとる、市町村及び都道府県の老人保健福祉計画の策定、障害者関係の施策の拡大などである⁽¹⁴⁾。もちろんこの背景には、1989年12月に大蔵省、自治省、厚生省の合意として策定された「高齢者保健福祉10ヵ年戦略」（ゴールドプラン）の市町村レベルでの実施基盤の整備というねらいがあった（老人保健福祉計画）。それはともかく、市町村が地域の社会福祉サービスを総合的に推進する役割を担い、しかも福祉行政の計画化に本格的に踏み出した意義は大きい。

ところがこの老人保健福祉計画の策定にあたっては、詳細なマニュアル、策定の手法が厚生省サイドから通知、研究会報告というかたちで市町村に示された。市町村の策定能力の格差という現実をふまえれば、マニュアルの提供は必要であったかもしれない。しかし、ニーズ把握の計算方法、施設福祉サービスの目標量設定までもきめ細かく統制し、保健福祉サービスについては「参酌すべき標準」を示し、ゴールドプランにあわせて特別養護老人ホームや老人保健施設の高齢者人口比の目標量は1%程度と事実上制約していた。市町村の減速も暴走も許さず、標準速度で進ませるという厚生省の意図が明らかである。計画策定後の国庫補助金や補助金要綱を考慮すれば、市町村独自の保健福祉サービス体系や厚生省の示す標準を「参酌」をせず独自の目標量設定を織り込み負担増大を選択する地方自治体は存在しない。厚生省から示された作成指針にしたがって計画を策定し、財政的見通しをどうつけるかが市町村にとっては主題にならざるをえない⁽¹⁵⁾。また、在宅福祉及び施設福祉の拠点整備つまり福祉施設の設置や訪問看護事業者の指定などは、都道府県知事への機関委任事務として温存されていた。市町村も、福祉施設の配置は実質的には都道府県行政の意向にしたがわざるを得なかったのである。

こうして、福祉計画と補助金システムによる集権モデルが、形成されたのである。地方自治体の福祉政策能力の形成を妨げてきた機関委任事務という集権的システムは手放したが、措置の自治事務化にもかかわらず、細かに分立させた保健福祉サービスの補助金と福祉計画策定指針によって市町村福祉行政を統制された分権体制におくことが可能になったのである。それは、国の国庫補助負担金の負担割合が低下すればするほど、市町村の政策実施能力に格差があればあるほど、よく統制できる構造をもっている。福祉計画の推進は住民の身近な政府によって福祉が推進されることになり、福祉要求を高めさせ福祉需要を喚起させることになるが、一方で財源確保が見通せないなか、民間委託や第三セクターの設置、住民負担の増大に結びつく自治体も少なくなかった。政府の社会福祉サービスに対する負担の相対的抑制、市町村への高度な福祉計画の策定要請は、90年代の市町村への統制、集権的体制の要をなしていたのである。この構造は、基本的に障害者プラン、地方版エンゼルプラン、介護保険事業計画、次世代育成支援市町村行動計画などにも当てはまる。厚生労働省の福祉関係の各部局が管轄する分野ごとに福祉計画が策定されていくというのも、住民にとっては縦割り行政という印象を免れないであろう。

5. 自治・参加型分権論と自治体福祉計画の基本視点

こうした社会福祉制度の動向の一方で、地方分権推進法（1995年）、地方分権一括法（1999年）が成立し、地方自治法の改正により機関委任事務は廃止され地方自治体の事務は自治事務と法定受託事務に再編された。社会福祉法に規定され（第107条）市町村に策定が期待された地域福祉計画は、地方分権の流れとどう関連しているのだろうか。社会福祉法によれば市町村地域福祉計画は、地方自治法に定める基本構想に即して、地域福祉の推進に関する事項を一体的に定める計画で、地域における福祉サービスの適切な利用の促進、地域における社会福祉を目的とする事業の健全な発達、地域福祉活動への住民参加促進、が法律上の策定事項である。この地域福祉計画についても、詳細な作成指針が社会保障審議会福祉部会から出された（「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」2002年1月28日）。この指針によれば、市町村地域福祉計画は住民参加を得て地域の要支援者の生活上解決すべき課題とそれに対応するサービスの内容、量、現状を明らかにし、確保する体制を計画的に整備するもので、住民は計画策定過程に参加し同時に地域福祉の担い手でもあるとしている。また地域福祉計画とは「地方公共団体が地域福祉を総合的かつ計画的に推進することにより、社会福祉法に示された新しい社会福祉の理念を達成するための方策である」とも説明している。

それにしても“少なくとも留意すべき理念”や“地域福祉推進の基本目標”，さらに“法律の条文を参酌した計画に盛り込むべき事項の具体的内容”といった法解釈までを通知として詳

細に示し、市町村を誘導する必要があるのだろうか。また、先に述べた既存の福祉計画との関係については、「これらとの整合性及び連携を図り、これらの既存計画を内包する計画」であるとしているが、各福祉計画の背後にある集約的な資源の配分や統制的誘導を整合させる機能は地域福祉計画のどこにも組み込まれていない。ましてや各福祉計画のサービス基盤整備が補助金によって進んでいるなかで、地域福祉計画がそれらを内包する上位計画として機能するための法的制度的根拠も財政的機能もそこには存在していない。

社会福祉法による地域福祉計画を“市町村の地域福祉の総合的戦略”⁽¹⁶⁾であるとか、“地方分権の推進を背景に市町村が直面している課題である地方自治を実現するための手段”⁽¹⁷⁾と位置づける研究者レベルの積極性は理解できないわけではない。しかし、現在の地方分権の実相を見きわめず地域福祉計画策定指針の認識枠組みにとどまったままの議論では、競争社会のなかで地方は自己責任で生き延びよ、地域で痛み分けて我慢せよといわんばかりの「構造改革」路線の枠内での政策技術論に、意図せずとも陥ってしまうであろう。

三位一体改革が象徴するように実際にすすんでいる地方分権の全てが、地方自治を保障するものではない。というよりも、地方自治の保障の拡大・充実ではなく地方分権という表現がとられていることが、新自由主義改革との結びつきを示唆している⁽¹⁸⁾。重森暁氏は地方分権化論を「新保守主義型」（新自由主義型）と「自治・参加型」に二類型し、次のようにその特徴を整理している⁽¹⁹⁾。公共と民間の関係では、前者は「自由市場優先」であり、後者は「公共性の重視」である。国と地方の関係では、前者は「分権至上主義」であり、後者は「ナショナルミニマムと地方分権の結合」である。地方財政調整制度については、前者は「国庫補助金・交付税の廃止 水平的調整」であり、後者は「国庫補助金・交付税の改革 垂直的調整」である。地方自治の視点は、前者は「行政権限委譲受け皿論（団体自治の視点）」であり、後者は「市民参加と自治の重視（住民自治の視点）」である。

現在の「構造改革」のもとでの分権は中央から地方への委譲をこえて、行政から営利企業への解放という市場化路線が推進され、行政との協働も再開発や情報を中心に営利企業とのそれを先行させている。また、地域福祉が重視されるなかで財源の地方への委譲、財政調整制度の再構築、地方税法でしばられている課税自主権の確立など財政面での分権化は進んでいない。そのため、限られた財源ととめどなく委譲される権限の受け皿論から市町村合併が強行され、地域福祉において重視すべきコミュニティや自治体の適正規模は不問に付されている。したがって、地域福祉を推進させる分権化は「自治・参加型分権」であり、新自由主義型と対抗しつつこれを推進する観点から地域福祉計画が問われなければならない。

地域福祉の推進のためには、社会保障、社会福祉における国家責任と地方自治体責任に関して、全国的な水準保障と地方自治の保障の統一が必要である。所得保障については国家責任において、全国的にその最低限保障がなされるべきである。社会福祉サービスについては、地域間格差を生まないことを前提に国はサービス基準を設定し地方自治体への財源保障を確立し、

その具体的設計やサービス体系、実施体制については地方自治体に委ね、地方自治体をクライアントにした集権的統制的関与ではなく、国民が参加して人権と発達保障される社会福祉サービスを地域で構築できるような保障を行うべきなのである⁽²⁰⁾。そのうえで、地域福祉を開発政策、産業政策、交通政策、文化・スポーツ政策、金融政策と結合させ住民生活のインフラストラクチャーとして位置づけ、他の政策との関連から総合性をもたせつつ、地域福祉への資源投入を行うべきである。そして、住民のライフサイクルをとらえて、どの段階においても落とし穴なく一人ひとりが自己実現可能な社会福祉サービスと共同に参加するシステムを構築することが重要である。

地域福祉計画とは、住民のライフサイクルを支える計画である⁽²¹⁾。サービス基盤整備にあたっては困難ケース、貧困ケースに対する地方自治体の直接責任を外すことなく、社会福祉法人のほかにNPO法人、協同組合など住民が生み出すサービス供給空間を幅広く形成するべきである。そのためには、国が細かく設定したサービス・施策に縛られるのではなく、地域の人口構成、地理的条件、ニーズに応じて柔軟にサービス・施策を組み合わせ、統合化・総合化できる財政システムをつくっていかなければならない。そこで問われるのは、情報公開と学習機会を保障された市民が福祉行政と福祉活動に多様な形で参加し、公共の担い手としての成長を期待されるか否かである。こうした地域の協働から公共が追求され、福祉問題の専門的対応や制度的対応の必要に応じて地方政府としての地方自治体の役割が確定され、その地域実践が憲法に規定する人権保障の観点で乖離や格差がないよう政府が責任をはたす、地域からの分権化の議論が必要である。もちろん、「構造改革」路線からの社会福祉市場化の圧力に対しては、住民の人権を守り社会福祉の公共性・共同性と非営利性を維持する新たな規制・ルールを策定して、地域の福祉空間を持続可能なものにしていくことも地方自治体の責任である。このような観点にたつとき、分権改革を自らの課題と位置づけられなかった社会福祉法の地域福祉計画を超えて、「自治・参加型分権」の自治体福祉計画への展望が開かれる。

自治体福祉計画については基本的視点を提起するにとどまったが、より深い検討は他日を期したい。

〔注〕

- (1) 浅井春夫『市場原理と弱肉強食の福祉への道』あけび書房、2002年、pp.14-31。
- (2) 炭谷茂「社会保障と人権 社会福祉基礎構造改革のめざす理念」(大山博、炭谷、武川正吾、平岡公一編『福祉国家への視座 揺らぎから再構築へ』ミネルヴァ書房、2000年) pp.156-157
- (3) 拙稿「地域住民と共同でつくる社会福祉の道 社会福祉「基礎構造改革」の争点と課題」(福祉労働・福祉経営共同研究会編『民間社会福祉事業と公的責任』かもがわ出版、2003年)。
- (4) 社会福祉の理念、貧困問題・生活問題、社会運動、それ実践なども社会福祉の構造を構成するということもできるが、ここでは制度に焦点をあてて基礎構造を論じている。
- (5) 社会福祉における戦後については、真田是『新版社会福祉の今日と明日』かもがわ出版、2003年を

参照。

- (6) たとえば、「社会福祉の基礎構造改革について」日本障害者協議会 (1998 年 3 月), 「社会福祉の基礎構造改革に対する見解」全国養護施設協議会制度検討特別委員会 (1998 年 3 月), 「談話 社会福祉基礎構造改革 (中間まとめ) について」障害者の生活と健康を守る全国連絡協議会会長吉本哲夫 (1998 年 5 月), 「社会福祉の公的責任後退と福祉市場化をすすめる社会福祉構造改革に反対するアピール」社会福祉事業法「改正」問題を考える研究討論集会 (1998 年 6 月), 「中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「中間まとめ」について 談話」全国福祉保育労働組合書記長桑本文幸 (1998 年 6 月)。
- (7) 以下の項目は基本的に, 社会福祉法研究会編『わかりやすい社会福祉法』中央法規, 2001 年と厚生省 (当時) の「社会福祉事業法等一部改正法案大綱」による。
- (8) 小笠原浩一「補論 基礎構造改革と分権化」(小笠原浩一, 武川正吾編『福祉国家の変貌 グローバル化と分権化のなかで』東信堂, 2002 年), p.176
- (9) 三浦文夫『増補』社会福祉政策研究 社会福祉経営論ノート』全国社会福祉協議会, 1987 年, pp.298-299
- (10) 栃本一三郎「社会福祉の基礎構造と『公私関係』」(小笠原, 武川編『前掲書』)
- (11) 坂田周一『社会福祉政策』有斐閣, 2000 年, p.121
- (12) 例えば, 福祉士養成講座編集委員会編『新版社会福祉士養成講座 1 社会福祉原論』中央法規, 2003 年, 社会福祉法令研究会編『社会福祉法の解説』中央法規, 2001 年, 蟻塚昌克『入門社会福祉の法制度』ミネルヴァ書房, 2004 年など。
- (13) 新藤宗幸『福祉行政と官僚制』岩波書店, 1996 年, p.78
- (14) 厚生省社会局・大臣官房老人保健福祉部・児童家庭局監修『社会福祉 8 法改正のポイント』第一法規, 1990 年
- (15) 老人保健福祉計画の問題点については, 拙稿「高齢者介護と老人保健福祉計画をめぐる諸問題」(『社会福祉学部論集』第 28 号, 佛教大学社会学部, 1995 年) でも分析した。
- (16) 鷹野吉章「わが国における地域福祉計画の系譜と主要課題」(『都市問題研究』第 95 巻第 7 号, 東京市政調査会, 2004 年 7 月)
- (17) 小松理佐子「地域の自己決定と協働の形成過程としての地域福祉計画 静岡県富士川町地域保健福祉計画策定の試み」(『都市問題研究』第 95 巻第 7 号, 東京市政調査会, 2004 年 7 月)
- (18) 本多滝夫「地方分権時代の社会福祉行政」(『民間社会福祉事業と公的責任 (前掲)』), p.82
- (19) 重森暁『柔かい分権と地方財政』自治体研究社, 1993 年参照。
- (20) 重森暁『地方分権 どう実現するか』丸善, 1996 年参照。
- (21) 新藤宗幸『行政改革と現代政治』岩波書店, 1986 年参照。

〔付記〕

本論文は, 2001 年度教員研修の成果である。研修を快くお引き受けくださり, また便宜をはかってくださった金沢大学経済学部横山寿一教授に, また研修機会を与えていただいた学部教員のみなさんに心から感謝申し上げたい。

(おかざき ゆうじ 社会福祉学科)

2004 年 10 月 15 日受理